



Broj:

Podgorica, 27. februar 2020. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 8 Zakona o zaštiti konkurencije (»Sl.list CG«, br. 44/12 i 13/18), člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 12/18) u postupku davanja mišljenja na zahtev Uprave za željeznice, na osnovu Prijedloga mišljenja V.D. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, dostavljenog shodno članu 22 stav 1 tačka 7 Zakona o zaštiti konkurencije, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Finansijska sredstva za izmirenje obaveza po osnovu kreditnih ugovora AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ ne predstavljaju državnu pomoć u smislu Zakona o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Uprava za željeznice je dopisom br. 344/20-01-27/1 od 27. januara 2020. godine, a koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“), pod brojem 05-36/1 od 27. januara 2020. godine, zatražila mišljenje u vezi izmirenja obaveza po osnovu kreditnih ugovora AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“

OPIS

Uprava za željeznice je budžetom za 2020. godinu na budžetskoj stavci 431 Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru - 4319 Ostali transferi institucijama opredijelila sredstva u iznosu od 5.480.000,00 eura, namjenjena za vraćanje kredita AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“. Odobrena sredstva koriste se za vraćanje kreditnih zaduženja namjenjenih i utrošenih za rekonstrukciju i modernizaciju željezničke infrastrukture (remont i elektrifikacija pruge, sanacija mostova, sanacija tunela, sanacija klizišta, ugradnja novih signalno-sigurnosnih sistema i sl.) i nabavku tri elektromotorna voza.

Ugovori su zaključeni između ugovornih strana „Željezničke infrastrukture“, odnosno „Željezničkog prevoza“, kao zajmoprimaca, i međunarodnih finansijskih institucija (EBRD, EIB, ČEB). Država Crna Gora ima status garanta.

Kreditni se vraćaju prema anuitetima na osnovu kojih se i planiraju godišnja sredstva budžeta, iz razloga što „Željeznička infrastruktura“ i „Željeznički prevoz“ nemaju finansijskih sredstava za vraćanje ove vrste kredita. Takođe, kreditna sredstva se ulažu u željezničku infrastrukturu koja je javno dobro od opšteg interesa, kao i u nabavku vozničkih sredstava neophodnih za obavljanje funkcije javnog prevoza putnika. Krediti prispijevaju na naplatu u februaru, martu, septembru i oktobru tekuće godine.

Isplata budžetskih sredstava se vrši na način što se „Željeznička infrastruktura“ i „Željeznički prevoz“, na osnovu prispjelih anuiteta od strane banaka, obraćaju Upravi za željeznice za uplatu budžetom opredijeljenih sredstava. Nakon uplate od strane Uprave, „Željeznička infrastruktura“ i „Željeznički prevoz“ ta sredstva prosljeđuju bankama i dokaze o uplati dostavljaju Upravi. Neplaćanje dospjelih anuiteta u predviđenom roku povlači aktiviranje državnih garancija kao i kamate za zakašnjelo plaćanje.

USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA (UOEI)

Koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa (u daljem tekstu: UOEI) brzo se razvijao u Evropskoj uniji u toku zadnje dvije decenije. Usaglašen je sa idejom da ekonomija treba da se razvija na opštu korist građana, a država je dužna da interveniše kad god tržište nije sposobno da pruži ono što je od ključne važnosti za građane. To ne znači, međutim, da su potrebe građana i državni intervencionizam da se zadovolje te potrebe važniji od tržišne ekonomije i konkurencije. Iz tog razloga, čitav koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) izgrađen je na način koji pomaže da se održi konkurentna ravnoteža i pored intervencije države.

Koncept UOEI je pojam koji se razvija i koji zavisi, između ostalog, od potreba građana, tehnološkog i tržišnog razvoja i socijalnih i političkih prioriteta u datoj državi. Evropski Sud pravde je utvrdio da su UOEI usluge koje imaju posebne karakteristike u poređenju sa karakteristikama drugih privrednih djelatnosti. U odsustvu posebnih pravila Unije kojima bi se definisao opseg za postojanje UOEI, države imaju visok stepen diskrecionog prava prilikom definisanja date usluge kao UOEI prilikom dodjeljivanja kompenzacije pružaocu usluge.

Kada se državna mjera smatra kompenzacijom za usluge koje pružaju privredna društva koja je primaju da bi ispunjavala obaveze pružanja javnih usluga, tako da ta privredna društva nemaju stvarnu finansijsku prednost, a mjera nema efekat da ih stavlja u povoljniji konkurentni položaj u odnosu na privredna društva koja su im konkurenti, takva mjera nije obuhvaćena članom 107 stav 1 Ugovora. Međutim, da takva kompenzacija ne bi bila okvalifikovana kao državna pomoć moraju biti ispunjeni određeni uslovi.

Naknada za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne predstavlja državnu pomoć ako ispunjava sledeće uslove:

- 1) odgovarajućim aktom (zakonom, odlukom, ugovorom i sl.) privrednom subjektu je povjerena obaveza obavljanja određene usluge od opšteg ekonomskog interesa, uz jasno definisan obim i sadržaj te usluge;
- 2) parametri na osnovu kojih se izračunava visina naknade utvrđeni su unaprijed na objektivni i transparentan način;
- 3) visina naknade ne premašuje iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obaveze obavljanja usluge od opšteg ekonomskog interesa, uzimajući u obzir relevantne prihode koji su ostvareni obavljanjem te usluge i razumnoj dobiti;
- 4) ako je privredni subjekat kome je povjerena obaveza obavljanja određene usluge od opšteg ekonomskog interesa izabran u konkurentnom postupku javnog nadmetanja čime se postiže određivanje najadekvatnije naknade za obavljanje te usluge, ili, ako učesnik na tržištu nije izabran u konkurentnom postupku javnog nadmetanja, naknada je određena na osnovu analize troškova (uzimajući u obzir i

prihod i razumno dobit) koje bi prilikom obavljanja usluge od opšteg ekonomskog interesa imao tipični privredni subjekat kojim se dobro upravlja, koji raspolaže potrebnim sredstvima i ostvaruje pozitivne finansijske rezultate poslovanja.

OCJENA

Zakonom o kontroli državne pomoć utvrđeno je da je državna pomoć:

1) finansijska pomoć koja se **direktno ili indirektno** dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;

2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u **povoljniji položaj** u odnosu na druge učesnike na tržištu;

3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža **selektivno** privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;

4) pomoć koja **ugrožava konkurenciju** i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova, odnosno: da je pomoć dodijeljena od strane države ili iz sredstava države, da predstavlja selektivnu ekonomsku prednost, da narušava ili prijeti da naruši konkurenciju i da utiče na trgovinu između država članica.

Ukoliko su ispunjeni svi ovi uslovi, kompenzacija dodijeljena za pružanje usluge od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) mora se smatrati državnom pomoći.

- a. Pomoć za privredna društva AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ jeste mjera države, odnosno predstavlja državna sredstva jer se dodjeljuje iz državnog budžeta. Kao što je već objašnjeno, priroda UOEI je da su to ekonomske usluge koje ne pruža ili pruža, ali ne na zadovoljavajući način, tržište, a važne su u kontekstu opšteg ekonomskog interesa i javni organi odlučuju da ih obezbijede. Dakle, kada javni organi odluče da bi određene usluge trebalo pružati i pored činjenice da tržište nije zainteresovano da ih pruža, oni moraju predvidjeti i potrebu da se pružaocima UOEI isplaćuje kompenzacija.
- b. Državna pomoć je prisutna kada se dodjeljuje privrednim društvima bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju, već se određuje u vezi sa privrednom djelatnosti. Ekonomska prednost dodijeljena privrednom društvu mora da bude selektivna, odnosno mjera mora da daje prednost određenim privrednim društvima ili proizvodnji određene robe. U kontekstu UOEI prisustvo prednosti od ključne je važnosti. Prednost stavlja subjekt u povoljniju situaciju u odnosu na njegove konkurente. Kada država odluči da bi datu uslugu trebalo pružati kao UOEI, ona plaća i kompenzaciju privrednom društvu koje vrši tu uslugu. Čak i ako je takva kompenzacija ograničena na troškove koji su povezani sa pružanjem usluge, državna pomoć nije isključena. Kada država odluči da bi datu uslugu trebalo pružati kao UOEI, tada se primjenjuju kriterijumi iz predmeta Altmark, odnosno:

- *privredno društvo primalac mora zaista da ima obaveze pružanja javne usluge koje treba da ispuni i te obaveze moraju biti jasno definisane.;*
- *parametri na osnovu kojih se kompenzacija obračunava moraju se utvrditi unaprijed na objektivan i transparentan način.;*
- *kompenzacija ne smije preći ono što je potrebno da se pokriju svi troškovi ili dio troškova nastalih u ispunjavanju obaveza pružanja javnih usluga, uzimajući u obzi rodgovarajuće primitke i opravdanu dobit.;*
- *kada privredno društvo koje treba da ispunjava obaveze pružanja javnih usluga, u konkretnom slučaju, nije izabrano na osnovu postupka javnih nabavki koji bi omogućio izbor ponuđača koji može da pruža te usluge po najnižim troškovima za zajednicu, visina potrebne kompenzacije mora se odrediti na osnovu analize troškova koje bi imalo prosječno dobro vođeno privredno društvo adekvatno opremljeno odgovarajućim sredstvima.*

U slučaju društva AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ , svi navedeni uslovi su ispunjeni jer su privredna društva osnovana Odlukom Vlade Crne Gore (akt o povjeravanju vršenja usluge) za obavljanje osnovne djelatnosti odnosno pružanje UOEI. Parametri za obračunavanje kompenzacije, odnosno ispunjenje uslova bez prekomjerne kompenzacije, u slučaju AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ i AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ je uslov koji je sam po sebi ispunjen, s obzirom da društva nemaju drugih djelatnosti, da svoje poslovanje finansiraju iz sredstava ostvarenih pružanjem UOEI i sredstava Vlada Crne Gore.

- c. S obzirom da privredno društvo svoju djelatnost obavlja na teritoriji Crne Gore, **nema ni narušavanja konkurencije** jer je jedino takvo privredno društvo koje može pružiti navedene usluge.

Član 9 Zakona o željeznici propisuje da je upravljanje infrastrukturom djelatnost od javnog interesa, a obuhvata: organizovanje i regulisanje željezničkog saobraćaja, zaštitu, održavanje infrastrukture ili njenog dijela, te se finansiranje izgradnje, održavanja modernizacije I rekonstrukcije infrastrukture dijelom vrši iz Budžeta države u skladu sa članom 52 zakona. Član 63 istog zakona propisuje da se prevozniku koji vrši javni prevoz putnika može uvesti obaveza pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa na određenim relacijama, a u skladu sa članom 64 se prava, obaveze i odgovornosti prevoznika u vezi pružanja usluga prevoza od javnog interesa, uređuju se ugovorom o pružanju usluga prevoza od javnog interesa. Za pružanje usluga prevoza od javnog interesa plaća se naknada za pokrivanje dijela troškova nastalih u vezi sa pružanjem javne usluge, sredstva za naknadu obezbjeđuju se iz Budžeta Crne Gore (član 65 zakona).

Imajući u vidu navedeno odlučeno je kao u dispozitivu mišljenja.

ČLAN SAVJETA

Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA

Miodrag Vujović